
Politique du logement et bien-être en Angleterre : perspective historique et réflexions sur la situation contemporaine

*Housing Policy and Well-Being in England: Historical Perspective and Analysis of
the 2018 Situation*

David Fée



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6421>

DOI : 10.4000/interventionseconomiques.6421

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

David Fée, « Politique du logement et bien-être en Angleterre : perspective historique et réflexions sur la situation contemporaine », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 62 | 2019, mis en ligne le 28 juin 2019, consulté le 04 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6421> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.6421>

Ce document a été généré automatiquement le 4 mars 2020.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la
Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Politique du logement et bien-être en Angleterre : perspective historique et réflexions sur la situation contemporaine

Housing Policy and Well-Being in England: Historical Perspective and Analysis of the 2018 Situation

David Fée

1. Introduction

- 1 Le logement est inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (Assemblée Générale des Nations Unies, 1948 : §25.1),¹ car il est nécessaire au bien-être de l'Homme à plusieurs titres : en tant qu'abri, il est indispensable pour satisfaire certains besoins humains physiques fondamentaux (dormir, se protéger des éléments, etc.) ; en tant qu'habitat, de par sa dimension ontologique, il permet d'assurer un sentiment de sécurité et d'intimité ; en outre, en tant que domicile, il permet de tisser des relations sociales, car il s'inscrit dans un environnement plus large, la rue ou le quartier. Enfin, en tant que marchandise, il influe sur la situation économique et financière d'un foyer (Y. Fijalkow, 2011). Partant, le mal-logement² peut être considéré comme un obstacle au bien-être objectif et subjectif, car il rejaillit sur le développement d'un individu, sa participation et son insertion sociale, voire son niveau de vie ou sa santé.
- 2 Les liens entre logement et bien-être et l'influence du logement sur les autres politiques publiques sont reconnus depuis longtemps au Royaume-Uni et ont fait l'objet de nombreuses études et évaluations. Ainsi en est-il de la relation logement-éducation. Il est prouvé que de mauvaises conditions de logement rejaillissent de multiples façons sur les résultats scolaires : le mal-logement, lorsqu'il est synonyme de surpeuplement

(*overcrowding*), induit un manque d'intimité, du bruit, un manque de sommeil, une fatigue et donc une baisse d'attention en milieu scolaire (Shelter, 2006). Lorsqu'il signifie des conditions de vie dégradées comme l'humidité ou le froid, il conduit à la maladie et donc l'absentéisme (J. Giggs *et al.*, 2008 : 11).

- 3 De même, logement et santé sont étroitement liés, bien qu'il soit difficile de démêler les différents facteurs impliqués et de séparer le logement de son environnement plus large. Un exemple extrême réside dans le nombre de décès supplémentaires liés au froid durant un hiver rigoureux (M. Marmot, 2010 : 80). S'il ne débouche pas toujours sur un décès, le mal-logement induit des effets négatifs sur la santé : asthme, autres maladies respiratoires, cardiovasculaires, etc. (P. Howden-Chapman *et al.*, 2007). En outre, de nombreuses études pointent les liens entre l'aspect physique d'un logement et la santé mentale des résidents (G. Evans *et al.*, 2003). Enfin, dans une dernière acception, lorsque le mal-logement est synonyme d'absence de logement, il est lié à des taux supérieurs de dépendance et de troubles mentaux (S. Fazel *et al.*, 2008).
- 4 Ce chapitre s'attachera donc à examiner, dans un premier temps, comment le logement s'est imposé dans l'évaluation du bien-être des Anglais, subjectif et objectif (en termes de satisfaction d'une part et de conditions matérielles évaluées selon des normes nationales, d'autre part)³. Dans un deuxième temps, dans une perspective historique, nous nous concentrerons sur l'action publique : nous nous attacherons à montrer comment les pouvoirs publics ont cherché ou non à répondre à la question du bien-être (sans toutefois recourir à ce concept jusqu'à une date récente), par le biais d'une politique publique du logement. Les choix effectués après 2010 seront analysés en détail. Enfin, dans un dernier temps, nous étudierons les conséquences de ces choix politiques et l'évolution, peu propice à l'amélioration du bien-être, du système immobilier anglais. En raison de la décentralisation de la collecte des données statistiques et de la politique du logement depuis 1999, consécutive à la réforme de la gouvernance du Royaume-Uni (*devolution*), le choix a été fait de se concentrer sur l'Angleterre après 2000⁴.

2. Une nouvelle donne : bien-être subjectif et logement en Angleterre

- 5 C'est assez récemment que le concept de bien-être s'est explicitement invité dans le débat politique au Royaume-Uni. Si de très nombreuses enquêtes s'étaient en effet penchées sur la question de la pauvreté à partir des années 1960⁵, la problématique n'avait pas été posée en termes de bien-être. La Stratégie de développement durable publiée en 1999 par le gouvernement Blair, puis celle de 2005 (DEFRA, 2005), ainsi que la création d'un groupe de travail au sein de l'administration centrale (W3G, Whitehall Wellbeing Working Group) avait marqué un tournant discret dans la réflexion politique au Royaume-Uni en faveur d'un nouvel indicateur (le bien-être), tout en remettant sa définition à plus tard. Cette nouvelle donne avait, par la suite, été officialisée le 25 novembre 2010 lorsque le nouveau Premier ministre, David Cameron, avait annoncé la création du *Measuring National Well-being Programme* avec à la clef deux millions de livres sterling⁶. David Cameron tenait ainsi un engagement pris dans l'opposition lors de la conférence européenne Google Zeitgeist. En écho au discours de campagne de Robert F. Kennedy de 1968, il y avait déclaré que la vie ne se limitait pas à l'argent et qu'il importait de mesurer autre chose que le PNB (The Guardian, 22.05.2006)⁷. Il importait,

dit-il en novembre 2010, de prendre en compte la beauté de l'environnement, la qualité culturelle ainsi que la force des relations humaines (The Conservative Party, 2010)⁸.

- 6 C'est à cette tâche que l'*Office for National Statistics* (ONS) au Royaume-Uni s'est attelé en novembre 2010, dans le but de mettre au point un index du bien-être afin de pouvoir en tenir compte dans la formulation des politiques publiques. Après un débat national de cinq mois orchestré par l'ONS, un tableau d'indicateurs fut élaboré et le *Measuring National Well-Being Programme* débuta. Le programme conduisit l'ONS, à partir d'avril 2011, à recueillir l'opinion de 200 000 Britanniques sur leur vie (*Subjective Well-being*), sur la base de 43 indicateurs objectifs et subjectifs, dans 10 domaines différents⁹. Parmi ces indicateurs, un seul se rapporte directement au logement et deux indirectement¹⁰ (voir partie 2 ci-dessous). La place limitée qui lui est accordée n'est pas unique à l'ONS et est reflétée par d'autres rapports où le logement n'est pas explicitement mentionné parmi les facteurs influençant le bien-être subjectif, souvent partagés en trois catégories (économiques, sociaux, personnels) (G. O'Donnell *et al.*, 2014 : 43). Depuis 2012, l'ONS publie deux rapports par an sur la base de ces indicateurs afin de mesurer l'évolution de la qualité de vie et du bien-être des Britanniques en général (*Measuring National Wellbeing : Life in the UK*).
- 7 En parallèle, il fut décidé d'inclure à partir de 2012 dans la *Annual Population Survey* quatre questions sur le bien-être subjectif¹¹ découlant d'approches théoriques différentes : approche évaluative, eudémonique, et expérimentale (ONS, 2015 : 35). En juillet 2011, le ministre des Finances George Osborne a mis à jour le *Green Book*, la directive du Trésor qui conseille l'administration centrale sur la manière d'évaluer les projets et les politiques publiques, afin d'inclure ces mesures dans les analyses économiques traditionnelles (*cost-benefit analysis*).
- 8 Cette nouvelle donne a eu des conséquences sur la collecte de statistiques dans le domaine du logement. Des données sur le bien-être subjectif sont désormais disponibles dans *The English Housing Survey*, l'enquête nationale sur le logement en Angleterre. Depuis 2013-14, en raison du programme national consacré au bien-être, l'ONS inclut deux indicateurs de bien-être subjectif dans cette enquête nationale (*life satisfaction* et *anxiety*) ainsi que les quatre questions mentionnées précédemment (voir note 10). L'objectif est d'évaluer l'influence du logement sur la minorité des Anglais déclarant être peu satisfaits de leur vie (5 %) et anxieux (21 %) (DCLG, 2014). Il s'agit, pour l'ONS, de corrélérer l'entretien avec l'échantillon des résidents sondés sur leur sentiment de bien-être avec leurs conditions de vie telles qu'elles sont évaluées par l'enquêteur chargé du sondage. L'évaluation subjective de leurs propres conditions de logement par les résidents interviewés est exclue.
- 9 Les éditions successives de l'EHS ont révélé que le facteur le plus influant sur le sentiment de bien-être est la situation financière des répondants et plus particulièrement la situation d'arriérés, suivi du statut d'occupation, et du type de logement (DCLG, 2016d). L'édition de 2016 auprès de 13 468 foyers montre que les propriétaires sont ceux qui se déclarent être les plus satisfaits de leur vie et que vivre en appartement ou en maison semi-mitoyenne a une influence négative sur le sentiment de bien-être. Paradoxalement, les conditions de vie telles que le surpeuplement d'un logement, son confort thermique ou le degré d'humidité n'ont guère d'incidence sur les réponses, probablement parce que les perceptions individuelles diffèrent des normes gouvernementales. De manière générale, les

statistiques de l'ONS montrent que le logement influe peu directement sur le sentiment de bien-être à la différence d'autres facteurs tels que la santé, le revenu, ou l'emploi.

- 10 Comme il a été dit dans l'introduction, le logement s'inscrit dans l'environnement plus large du quartier. C'est pourquoi l'environnement bâti et le voisinage entrent dans les questions posées lors de l'entretien utilisé par l'ONS pour l'enquête nationale sur le logement. Si une très grande majorité des personnes sondées se déclare satisfaite de son quartier (88 %), se sent en sécurité dans la journée (95 %) et estime que le quartier s'est amélioré ou n'a pas changé (75 %), on peut noter des différences : plus ces personnes appartiennent à un groupe socio-économique élevé, blanc et propriétaire, plus elles sont satisfaites de leur quartier (DCLG, 2016b).

Tableau 1. Logement et bien-être subjectif en Angleterre en 2016

	Satisfaits de leur quartier	Amélioration du quartier	Déclin du quartier	En sécurité seul la nuit dehors
Nord	87 %	14 %	-	-
Sud	88 %	10 %	-	-
Londres	89 %	17 %	-	-
Minorités ethniques	84 %	23, 3 %	22, 7 %	66, 7 %
Population blanche	88 %	13 %	24, 8 %	67, 1 %
Propriétaires	90 %	13 %	26 %	70 %
Locataires du secteur privé	87 %	13, 8 %	17, 5 %	73 %
Locataires HLM	82 %	19 %	24 %	50 %
16-24 ans	81, 2 %	17 %	13 %	64 %
+ 75 ans	91, 4 %	9 %	29, 4 %	40 %
-£10 000 brut/an	84, 1 %	-	-	-
+50 000	92, 5 %	-	-	-

Source : ONS, table FA5342, FA 5363, FA5211

- 11 Bien que limitées, ces variations reflètent les conditions de logement et la localisation des différents groupes socio-économiques et ethniques en Angleterre et traduisent l'influence indirecte que le logement exerce sur la perception par les Anglais de leur environnement immédiat et sur leur sentiment de bien-être. Elles contribuent aussi à cerner le lien entre sentiment de bien-être et capital social tel qu'il est défini par Robert Putnam (R. Putnam, 2000). Tout porte à croire en effet que la confiance, l'interaction, les réseaux sociaux (le capital social en résumé) sont plus à même de se développer localement là où le sentiment de bien-être et d'appartenance s'exprime et vice versa.

3. Logement et bien-être objectif : Une longue tradition d'évaluation

- 12 Cependant, le bien-être n'est pas seulement subjectif, de l'ordre du sentiment, mais il peut très concrètement se mesurer, dans le cas du logement, à l'aune des statistiques recueillies sur les conditions de vie passées et présentes des Anglais.
- 13 Dans ce domaine, l'Angleterre peut se prévaloir d'une longue histoire. Dès 1919, la loi sur le logement et l'urbanisme (*Housing and Town Planning Act*) imposa aux collectivités

locales l'obligation d'évaluer leurs besoins en logements, surtout après la définition officielle du surpeuplement (*overcrowding*) formulée en 1935 dans le *Housing Act*¹². La collecte de ces informations s'avérant inégales et les collectivités locales étant suspectées de sous-estimer les problèmes de mal-logement, la première enquête nationale sur le logement (*House Conditions Survey of England and Wales*) vit le jour en 1967 à la demande du Comité central de conseil pour le logement (*Central Housing Advisory Committee*). Rebaptisée *English Housing Survey* (EHS) en 2008-09, après la fusion de *The English Housing Conditions Survey* et *The Survey of English Housing*, elle couvrait jusqu'aux années 2000 l'Angleterre et le pays de Galles (puis la première uniquement). Depuis 1976, elle inclut un entretien avec un enquêteur et associe enquête qualitative et quantitative.

- 14 Ces enquêtes ont eu une incidence indéniable sur les politiques publiques : ainsi, celle de 1967 a conduit à la définition de zones de rénovation de l'habitat (*General Improvement Areas*) et celle de 1976 à davantage d'aides pour la rénovation des logements antérieurs à 1919 ; après 1991, l'évaluation du pourcentage de foyers en situation de pauvreté énergétique (*Fuel Poverty*) a conduit à la création du *Winter Fuel Payment* en 1997 ; de même, entre 2001 et 2010, l'enquête a permis aux pouvoirs publics d'évaluer le succès du *Decent Homes Programme* ainsi que l'évolution du bien-être matériel des résidents du secteur social (voir plus bas).
- 15 L'*English Housing Survey* confirme que les conditions de logement des Anglais ont profondément changé, souvent pour le meilleur. Ainsi, entre 1967 et 1991, le pourcentage des logements anglais ne possédant pas l'un des équipements de base¹³ est passé de 25 % à 1 % (DCLG, 2017a : 12). Quant au pourcentage de logements classés comme indécents (*unfit*)¹⁴, il est tombé de 12 % à 4 % entre 1967 et 1996. De même, sur la base des nouveaux critères d'évaluation introduits en 2006, il est possible d'établir que le pourcentage des logements présentant un risque de catégorie 1 est passé de 22 % à 12 % du parc anglais entre 2006 et 2015 ; le pourcentage de logements indécents incluant cette nouvelle mesure est tombé, quant à lui, de 35 % à 20 % en 2016. Le froid ayant une incidence majeure sur le nombre de décès chaque hiver en Angleterre, l'EHS a récemment intégré une rubrique sur l'efficacité thermique et l'isolation des logements : il est ainsi possible d'affirmer qu'alors qu'en 1961, le pourcentage des logements isolés était proche de zéro, en 2015, 95 % des logements anglais étaient équipés de double vitrage.
- 16 L'enquête nationale montre néanmoins la dégradation d'un indice majeur du mal-logement, à savoir le taux de surpeuplement, pour des raisons qui seront examinées plus loin. Alors que ce taux était resté stable entre 1995 et 2015 parmi les propriétaires, il a légèrement augmenté dans le secteur social (passant de 5 % à 7 %) et dans le secteur locatif privé (3 % à 5 %). Le pourcentage varie fortement cependant entre les groupes ethniques et atteignait 30 % des foyers bengalais contre 7 % des foyers chinois en 2015-16¹⁵ en raison de la taille différente des familles.
- 17 En comparaison avec les autres pays de l'OCDE, les conditions de logement dans l'ensemble du Royaume-Uni sont supérieures à la moyenne : selon l'OCDE, à 7 %, le taux de surpeuplement est plus proche de celui des Pays-Bas (2 %) que de celui de la Pologne (48 %) et le pourcentage de la population vivant dans un logement indécent (15 %) est plus proche de celui de la Finlande (5 %) que de celui de la Turquie (42 %) (OECD, 2011 : 81-102).

4. Idéologie politique, bien-être et logement sur le temps long : 1890-2010

- 18 Cette évolution largement positive est le résultat de l'attention accordée à la question du logement (*the housing question*) par les pouvoirs publics de la fin du 19^e siècle au Livre vert de 1977 (DOE, 1977) et de leur intervention soutenue dans ce domaine pour des motifs variés, au nombre desquels figure l'amélioration des conditions de vie matérielles (sans que la notion de bien-être soit explicitement convoquée).
- 19 Il faut garder à l'esprit que les prémisses de l'action publique dans le domaine du logement au Royaume-Uni sont indissociables de la question sanitaire¹⁶. Elles découlent du rapport de 1842 d'Edwin Chadwick, ancien commissaire de la réforme des *Poor Laws*, dans lequel un lien entre environnement insalubre et épidémies récurrentes fut établi pour la première fois (E. Chadwick, 1842 : 422)¹⁷. Ce constat attisa la crainte de voir les épidémies s'étendre aux classes moyennes, déclenchant les premières mesures législatives¹⁸.
- 20 Dans les années 1880, en raison du rapport de la Commission royale sur le logement des classes ouvrières (Royal Commission, 1885) et de l'évolution de l'opinion publique, à la suite d'un certain nombre d'enquêtes privées révélant l'échec des premières mesures sanitaires, le débat sur le bien-fondé de l'intervention de l'État évolua. Un discours éthique émergea alors qui mit l'accent sur le devoir moral de légiférer et d'agir pour alléger la souffrance des classes ouvrières et améliorer leurs conditions de vie¹⁹. Ce discours aboutira en 1890 au vote du *Housing Act* permettant aux collectivités locales de financer la construction de logements publics sur les impôts locaux. À cet impératif moral vint s'ajouter une visée utilitariste au tournant du siècle : la découverte par les autorités médicales durant la guerre des Boers que la santé de 35 % des appelés ne leur permettait pas de combattre contribua à établir un lien entre le bien-être physique des classes ouvrières et la défense de l'Empire (G. Cherry, 1988 : 54). La publication du rapport du *Inter-Departmental Committee on Physical Deterioration* (1905) ainsi que le débat qui s'ensuivit sur le déclin de la « race britannique » contribuèrent à faire avancer la question des conditions de vie matérielles dans le débat politique. Ce discours utilitariste dominait en particulier au sein du parti conservateur, renforcé par la conviction de ses dirigeants qu'une législation sociale (limitée) constituait l'exact antidote à la structuration du mouvement ouvrier britannique en syndicats et sociétés socialistes (A. Balfour, 1895).
- 21 Les mesures votées par les gouvernements libéraux entre 1906 et 1914 posant les bases d'une sécurité sociale pour la population britannique, sous la pression de leurs alliés travaillistes, laissèrent de côté la question du logement public. Il fallut attendre la Grande Guerre pour qu'elle fût incluse dans l'action publique au plan national : le *Housing Planning Act* de 1919, finançant un programme de logement public national pour les classes ouvrières (*Homes fit for Heroes Programme*) fut justifié par un discours mêlant reconnaissance et utilitarisme. À la volonté de récompenser les combattants britanniques²⁰ et d'améliorer leurs conditions de vie se superposait la crainte du désordre social consécutif à la démobilisation et à l'exemple de la révolution russe²¹.
- 22 Le programme ne devait pas survivre cependant aux problèmes économiques de l'après-guerre et aux changements de gouvernements. L'envolée des prix de la construction, en raison de l'inflation d'après-guerre, de la rareté des matériaux et de la

main-d'œuvre, et des taux d'emprunt élevés, conduisit le gouvernement à établir le *Departmental Committee on the High Cost of Building Working Class Dwellings*. Le rapport du comité de 1921 fut utilisé par le gouvernement pour mettre un terme au programme et restreindre les dépenses publiques dans ce domaine. Les arguments idéologiques et financiers des Conservateurs pour restreindre l'intervention de l'État à un minimum l'emportèrent sur les efforts des travaillistes pour faire accepter le principe moral de la construction de logements publics ouvriers. C'est ainsi que les subventions à la construction publique de logements ouvriers furent progressivement réduites pour être *in fine* limitées aux logements indécents et à la lutte contre l'insalubrité par la loi sur le logement de 1933. Cette intervention minimale fut confirmée par la loi sur le logement 1935 qui eut le mérite de fournir une formulation officielle en creux du bien-être matériel, par le biais d'une définition précise du surpeuplement d'un logement (voir plus haut). Le lien entre bien-être matériel et politique nationale du logement se dessinait, quoiqu'implicitement.

- 23 Tout différents furent le cadre discursif et les politiques d'après-guerre. Comme Ruth Levitas l'a démontré (R. Levitas, 1998), l'action publique après 1945 s'inscrit dans plusieurs phases, auxquelles la politique du logement n'échappe pas. Ainsi, des années 1950 aux années 1970, elle fut sous-tendue par un discours de redistribution (ou RED selon la formule de Levitas) qui se concentra sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Cette direction de l'action publique explique le consensus interpartisan autour d'un programme de construction publique après-guerre et la reprise de la lutte contre l'insalubrité en 1956 afin d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble des Britanniques. Cette volonté, gravée dans le programme électoral travailliste de 1951²² découle d'une définition élargie de la citoyenneté britannique. Selon la thèse de Thomas Humphrey Marshall, ce statut impliquait désormais de jouir non seulement des droits civiques et politiques antérieurs, mais aussi désormais de droits sociaux, dont un droit universel au logement (T.H. Marshall, 1950 : 8) concrétisé par la loi de 1949 sur le logement (*Housing Act*). Limitée après 1956, en raison de profonds désaccords entre travaillistes et conservateurs sur la définition de ce droit (universel ou sélectif), sur le montant des subventions et les destinataires des logements publics, l'intervention de l'État se poursuivra néanmoins jusqu'au début des années 1980, bon an mal an, par le biais d'un programme public de construction soutenu. L'État avait accepté la responsabilité d'améliorer les conditions de vie matérielles des Britanniques par le biais d'une politique du logement.
- 24 Cependant, dès les années 1950 émerge en parallèle un nouveau discours qui deviendra dominant avec l'arrivée au pouvoir en 1979 des néo-Libéraux sous la houlette de Margaret Thatcher. Restreint initialement à certains membres du parti Conservateurs, ce discours moralisateur (MUD selon R. Levitas), axé sur les thèmes de l'assistanat, et de la dépendance vis-à-vis de l'État-providence (MHLG, 1965 : 9)²³ conduisit à une profonde réforme de la politique du logement après 1979. Parmi ses caractéristiques on distingue la volonté de reléguer au second plan cette question au profit de la réduction des dépenses publiques, de la réduction de l'inflation et de la liberté de choisir. Ce désintérêt se manifeste entre 1979 et 1997 dans le domaine du logement par le refus de quantifier les besoins en logements (C. Whitehead, 1991 : 872) et l'absence de Livre vert consacré au sujet entre 1979 et 1995.
- 25 Parce qu'il était perçu par la Nouvelle Droite britannique comme l'incarnation de l'assistanat (N. Ridley, 1992 : 87)²⁴, de la banqueroute de l'État, et de la mauvaise gestion

des collectivités locales, le logement public fut soumis dès 1980 à des réformes radicales. Le discours d'indépendance et de responsabilité formulé par les pouvoirs publics durant les années de pouvoir conservateur fut ainsi utilisé pour justifier les politiques de réduction budgétaire drastique (-98 % pour le logement social entre 1980-81 et 1997-8) (P. Balchin, 1995 : 23), le retrait en 1988 aux collectivités locales de leur droit de bâtir, ainsi que l'encouragement de la propriété et la vente des logements sociaux à leurs locataires (CUCO, 1979)²⁵, concrétisé par le *Housing Act* de 1980 (droit étendu en 1984, 1986, 2012 et 2016). En dix-huit ans, près de 1,7 million de logements HLM furent ainsi vendus à leurs locataires, avec à la clef des recettes qui dépassèrent toutes celles des autres programmes de privatisation (Fée, 1998). La question des conditions de logement fut éclipsée pendant 16 ans, jusqu'à l'élection du New Labour en 1997 (à l'exception du programme *Rough Sleepers Initiative* pour les sans-logis à compter de 1990) par des considérations économiques et idéologiques.

- 26 L'arrivée au pouvoir en 1997 d'un parti travailliste se réclamant d'une Troisième Voie (*Third Way*) illustre le consensus bipartisan autour de ce que Alan Murie, Richard Grove and Christopher Watson nomme « une protection sociale fondée sur des actifs » (*asset-based welfare*) (A. Murie et al., 2007). En effet, si le discours dominant s'infléchit, la politique du logement du New Labour ne s'écartera guère de la ligne des Conservateurs. Le leitmotiv de la responsabilité et de l'indépendance céda néanmoins la place à la lutte contre l'exclusion sociale, illustrée par la création en 1997 de la *Social Exclusion Unit* et la mise en œuvre de deux stratégies nationales de rénovation urbaine²⁶. Inscrite dans une vision plus large prônant la nécessité de moderniser l'État (T. Blair, 1998 : 5) et de trouver un nouveau contrat de protection sociale (*a new settlement on welfare*) (T. Blair, 1995), la politique du logement travailliste fut placée en grande partie sous le signe de la continuité. Elle s'en distingue néanmoins par, en parallèle, un retour à des mesures en faveur des conditions de logement (bien-être matériel), comme en témoigne le titre du Livre vert sur le logement de 2000 (*Quality and Choice*) (DETR, 2000). La mesure phare des mandats travaillistes fut ainsi le *Decent Homes Programme* fixant aux bailleurs sociaux la tâche de mettre aux normes leurs logements avant 2010, avec des aides de l'État totalisant 40 milliards de livres sterling. Le *Housing Act* de 2004 a par ailleurs donné aux collectivités locales le droit de définir des normes minimales légales pour le logement et a mis en place le *Housing Rate and Safety Rating System* afin d'évaluer différemment les conditions de logement en Angleterre (voir plus haut).

5. Tensions et contradictions entre discours de bien-être et réformes du logement post 2010

- 27 Le retour au pouvoir des Conservateurs en 2010 dans une coalition avec les Libéraux Démocrates, puis seuls depuis 2015, a été suivi de coupes sombres dans les dépenses publiques et de réformes qui portent toujours à conséquence pour le bien-être des Anglais. Ces réformes soulèvent la question de la cohérence entre le discours politique plaçant l'accent sur le bien-être et les choix mis en œuvre dans le domaine du logement.
- 28 Depuis 2010, la politique du logement s'inscrit à nouveau dans un discours économique libéral (M. Beech et S. Lee, 2015), hostile à l'intervention de l'État et aux dépenses publiques, et peu propice à l'amélioration, voire à la stabilité du bien-être matériel des Anglais dans le domaine du logement. Ceci tranche avec les efforts de D. Cameron pour

repositionner le parti conservateur durant ses années dans l'opposition, et changer son image dans l'électorat, en bannissant tout discours culpabilisateur vis-à-vis des pauvres et en promettant davantage de justice sociale (M. D'Ancona, 2012). À ces éléments de langage nouveaux étaient néanmoins associés des thèmes plus traditionnels comme la dénonciation de l'Étatisme des travaillistes (D. Cameron, 2006). Tout aussi traditionnelle était la description négative du logement social dans les documents officiels, ainsi que l'accent mis sur l'accession à la propriété (The Conservative Party, 2007 : 122-128).

- 29 Ce repositionnement n'a cependant pas survécu à la crise financière mondiale de 2007-08 et a été supplanté par un contre-discours axé sur l'austérité budgétaire et la nécessité de réduire les dépenses publiques (R. Page, 2015 : 71). Dans son discours du budget de juin 2010, le chancelier de l'Échiquier avait en effet annoncé 30 milliards de livres sterling d'économie (dont 11 pour les dépenses sociales) en plus des objectifs de ses prédécesseurs travaillistes, entre 2010 et 2014-15²⁷. Le budget social a par ailleurs été amputé de 7 milliards supplémentaires en octobre de la même année suite à l'*Autumn Spending Review*. Dans un contexte de crise aigüe du logement, le lien entre logement et « bien-être économique et social » a néanmoins été explicitement formulé²⁸ (HM Government, 2011 : viii). Ce lien a conduit le gouvernement de coalition à se fixer pour objectif dans sa stratégie pour le logement de 2011, d'une part, de soutenir l'effort de construction des différents acteurs du marché immobilier afin de réduire le taux d'effort des ménages et élargir leur choix et, d'autre part, d'améliorer les conditions de vie de certaines catégories de la population (les sans-logis et les personnes âgées) ainsi que la qualité du bâti (architecture et isolation thermique)²⁹ (HM Government, 2011 : vii).
- 30 La tension entre ces deux objectifs se lit dans les réformes introduites après 2010. Au premier rang des postes visés par les coupes budgétaires figuraient en effet le logement. Steve Wilcox estime ainsi que le budget consacré au logement abordable³⁰ a été ramené de 3,7 milliards de livres sterling en 2009-10 à 0,4 milliards en 2013-14 (Wilcox *et al.*, 2016). La Coalition s'est également attaquée au coût de l'allocation logement que le chancelier de l'Échiquier avait annoncé vouloir réduire de 1,8 milliard par an entre 2010 et 2015. Cette décision a été justifiée par l'envolée du montant des allocations logement, passé de 14 à 21 milliards entre 2000 et 2010. Ces annonces ont conduit au *Welfare Reform Act*, 2012 qui a réformé le système selon quatre principes : la réduction d'une culture dite de « l'assistanat » (*dependency culture*) censément induite par les baux à vie ; le plafonnement des allocations en dessous du salaire moyen ; davantage d'égalité entre les différents statuts d'occupation ; l'incompatibilité entre allocations et logements sous-occupés (A. Murie, 2017 : 195). L'allocation logement versée dans le secteur privé (*Housing Allowance*) a ainsi été indexée sur les 30 % des loyers locaux les plus bas, encadrée de 280 à 417 livres sterling par semaine selon la taille du logement (DCLG, 2012) et son augmentation plafonnée à 1 % de 2016 à 2021. Le montant total des allocations sociales versées a par ailleurs été limité à 26 000 livres sterling par an par foyer dans un premier temps, avant d'être revu à la baisse en 2015 (maximum 23 000 à Londres et 20 000 dans le reste du pays) par le *Welfare Reform and Work Act*, 2016. Quant à l'allocation logement versée aux locataires du secteur public (*Housing Benefit*), elle peut être amputée (de 14 % à 25 %) si le logement est considéré comme étant sous-occupé (plus d'une chambre vide) et elle est incluse dans un crédit universel (*universal credit*) qui a remplacé à partir d'avril 2013 toutes les allocations sociales, d'abord pour les personnes célibataires et progressivement pour l'ensemble

des foyers. Les jeunes de moins de 35 ans sont par ailleurs désormais exclus de l'allocation logement et ne peuvent prétendre qu'à une allocation limitée, le *Single Room Rate*.

- 31 Surtout, l'existence même du parc social paraît menacée et les missions des bailleurs sociaux sont de plus en plus difficiles à remplir : le budget de l'automne 2015 leur a ainsi imposé de réduire leurs loyers de 1 % par an pendant quatre ans. La *National Housing Federation* estime pour sa part que cette baisse de revenu pour les bailleurs sociaux réduira de 27 000 logements les programmes des bailleurs sociaux (A. Murie, 2017 : 198). En outre, la décision d'étendre aux locataires du secteur associatif le droit de se porter acquéreurs de leur logement grâce au *Housing and Planning Act* de 2016 ne manquera pas de réduire le parc social un peu plus.
- 32 Les multiples références dans les documents officiels aux « foyers qui travaillent dur » (*hard-working households*) et aux « personnes méritantes » (*deserving people*) (DCLG, 2013 : 4-6) se sont traduites par le vote du *Localism Act* (section 160) de 2011. La loi donne désormais la possibilité aux collectivités locales de choisir leurs critères d'attribution (hors population prioritaire comme définie par la loi de 1977) et de restreindre leurs listes d'attente pour un logement social. Une directive de 2013 les encourage ainsi à prendre en compte la durée de résidence, l'engagement dans la communauté et l'emploi local (DCLG, 2013 : 4). La loi de 2011 leur donne également la possibilité de loger un demandeur dans le secteur privé sans son accord, de plafonner la durée d'un nouveau bail social à 7 ans et de porter le loyer des nouveaux locataires du secteur social à 80 % du loyer du marché. Cette hausse devait permettre aux bailleurs sociaux de s'auto financer et de bâtir 175 000 logements entre 2010 et 2015 (HM Government, 2011 : 24).
- 33 Le passage de relais en 2016 entre D. Cameron et Theresa May, n'a pas fondamentalement changé la donne en matière de logement, bien que le discours général du gouvernement soit axé encore davantage sur « les travailleurs ordinaires » (*ordinary working people*) et les foyers « qui s'en sortent juste » (*just about managing*) (T. May, 13 juillet 2016)³¹. La politique du logement reste sous-tendue par l'objectif prioritaire pour le gouvernement d'accroître l'offre en logements et le volume de la construction, afin de réduire le taux d'effort dégradé des (jeunes) ménages. On peut néanmoins noter un engagement plus marqué en faveur des SDF (objectif de zéro SDF en 2017), avec à la clef la création de la *Rough Sleeping and Homelessness Reduction Task Force*, et du logement social avec l'annonce de nouveaux financements à hauteur de deux milliards de livres sterling en septembre 2018. Le vote du *Homelessness Reduction Act* en avril 2017 fixe par ailleurs une nouvelle obligation aux collectivités locales, à savoir prévenir le basculement dans la rue des foyers fragilisés et agir en amont. La loi de 2016 *Housing and Planning Act (part 2)* leur a également donné davantage de pouvoir pour s'attaquer aux bailleurs privés peu scrupuleux (*rogue landlords*) et leur interdire de louer.
- 34 Néanmoins, comme le montre le Livre blanc sur le logement de 2017, la politique du logement est désormais conçue en Angleterre dans une perspective utilitaire. Elle vise à assurer le bien-être économique et financier des foyers, voire de la nation (DCLG, 2017 : 11)³² et à réduire les inégalités³³. La question du bien-être objectif, de l'amélioration des conditions de vie matérielles des Anglais, objectif phare des années *New Labour*, est, quant à elle, devenue secondaire et circonscrite à quelques catégories des Anglais (sans-logis, personnes âgées et vulnérables). Celle du bien-être subjectif, si elle n'a pas

totale­ment disparu des discours et politiques du logement, semble cantonnée aux résidents du secteur locatif privé³⁴ et reléguée aux enquêtes statistiques de l'ONS.

6. L'évolution défavorable au bien-être du système immobilier britannique

- 35 En conséquence de ces choix sur le long terme, le système immobilier britannique a connu de profonds bouleversements pendant les trois dernières décennies. Il est ainsi passé entre 1981 et 2016 d'un système dominé par la propriété (57,2 % du parc anglais), en parallèle d'un puissant secteur HLM (31,7 % du parc anglais) associé à quelques associations bénévoles et d'un secteur locatif privé restreint (11,1 % du parc anglais) à un système dans lequel la part du secteur locatif privé ne cesse de croître aux dépens des deux autres (62,9 %, 17,2 % et 19,9 % du parc anglais pour chaque secteur mentionné précédemment) (DCLG, 2016c). Ces évolutions sont peu propices au bien-être des Anglais et ont engendré des problèmes structurels dans le système immobilier comme nous allons le voir.
- 36 La croissance du secteur locatif privé a été en partie alimentée par le développement des programmes d'investissement locatif (*Buy-to-Let*) depuis les années 1990 (en particulier depuis 1996 grâce aux *Specialist Landlord Loans* permettant des déductions d'intérêts). Ces programmes ont connu un ralentissement après la crise de 2008, les prêts pour le secteur passant de 346 000 en 2007 à 88 000 en 2009, mais ils connaissent un regain avec 197 000 prêts en 2014, en dépit d'une révision à la baisse en 2016 des avantages financiers (A. Murie, 2017 : 200).
- 37 L'encouragement de la croissance du secteur locatif privé depuis les années 1980 peut être considéré comme un frein à l'amélioration du bien-être objectif et subjectif des Anglais à plusieurs titres : premièrement, parce que ce secteur a été déréglementé dans les années 1980 et assure une moindre protection aux locataires désormais. La loi de 1988 (*Housing Act*) a remplacé les baux réglementés (*secured tenancies*) par des baux plus courts (*assured shorthold tenancies*) qui sont devenus les baux par défaut depuis le *Housing Act* de 1996. Ceux-ci durent de six à 12 mois, incluent un préavis de deux mois seulement de la part du propriétaire, permettent la révision du loyer au terme du bail et peuvent être cassés à tout moment par le propriétaire (sauf si le bail a commencé après 2015). Ces baux ne sont donc pas de nature à assurer des conditions de vie stables et sécurisantes. En outre, le secteur est le plus fortement touché par les problèmes d'habitat indigne : en Angleterre en 2016-17, 5 % des foyers du secteur étaient ainsi en situation de surpeuplement et 27 % des logements y étaient classés comme indécents contre 13 % pour le secteur social. Le parc privé étant plus ancien, il présente également plus souvent des problèmes d'humidité et les loyers y sont nettement plus élevés que dans le secteur social (respectivement 192 livres sterling par semaine en moyenne contre 102 en 2016-17) (DCLG, 2017b).
- 38 À l'inverse, le parc social, dont la mission est de garantir en Angleterre le bien-être matériel des plus vulnérables, connaît un déclin marqué depuis les années 1980. Ceci est dû avant tout au droit accordé aux locataires du parc social d'acquérir leur logement, comme expliqué plus haut, ainsi qu'à une politique de plus en plus contraignante imposée par l'État aux collectivités locales de transfert de leur parc HLM vers des bailleurs associatifs (*not for profit*) à compter de 1988. Ce sont près de 2 millions

de logements qui ont ainsi été retirés du parc social entre 1980 et 2018 en Angleterre. Dans le même temps, la réduction drastique du financement du logement social dès les années 1980, le basculement des aides vers le secteur associatif et la redéfinition des missions des collectivités locales en 1988 ont limité les possibilités d'accroître le parc social et de compenser ces pertes : de 200 000 nouveaux logements sociaux en 1969-70 en Angleterre, la construction est ainsi tombée à 26 840 en 2015-17 (DCLG, 2017c : 4), alors même que l'on estime à 78 000 le nombre nécessaire chaque année (A. Holmans, 2013 : 5). Depuis 2011, 47 520 logements abordables ont été bâtis chaque année en moyenne seulement (JRF, 2017 : 2).

- 39 Le déclin de la construction publique a aggravé la pénurie de logements qui découle d'un déséquilibre marqué entre offre et demande. Le nombre annuel moyen de logements bâtis, qui était de 223 700 entre 1961 et 1971, est tombé à 166 000 entre 2006 et 2016 (DCLG, 2017a : 8) alors que le Livre vert sur le logement de 2017 estime entre 225 000 et 275 000 le nombre nécessaire (DCLG, 2017d : 9). Cette pénurie explique à son tour la détérioration du taux d'effort des ménages (*affordability*) et le nombre croissant de ménages en situation de *housing stress*, c'est-à-dire dépensant plus de 30 % de leur revenu pour leur logement. En 2016-17, la proportion du revenu consacré au logement était ainsi de 18 % pour les propriétaires accédants contre 28 % pour les locataires du parc social et 34 % pour ceux du privé. En excluant les allocations logement, le pourcentage s'élevait à 37 % et 39 % chez ces derniers (DCLG, 2017b : 15). En 2015, en Angleterre, le ratio prix d'achat médian/revenu médian des ménages avait atteint 7,63 (contre 3,54 en 1997), ce qui rend désormais l'accès à la propriété impossible pour une majorité de jeunes Anglais, car les spécialistes considèrent qu'un ratio soutenable est de 3,5. Cette inflation explique le déclin de la propriété depuis 2003, la hausse du taux de surpeuplement chez les moins de 45 ans (5,5 % contre 1,5 % chez les plus de 75 ans en 2015) et l'émergence d'associations dénonçant cette situation (*Generation Rent*). Les loyers HLM ont quant à eux augmenté de 334 % entre 1988 et 2014 (D. Bowie, 2017 : 88). Dans le quintile inférieur des ménages anglais, la proportion dépensant plus de 30 % de ses revenus (allocation comprise) pour se loger est passée de 39 % à 47 % entre 1994 et 2016 (JRF, 2017 : 4) ce qui explique le doublement du nombre de foyers pauvres dans le secteur locatif privé (JRF, 2017 : 6).
- 40 Autre conséquence de la pénurie, le nombre de foyers sans logement personnel (*homeless*) en Angleterre est en hausse sensible. Ces foyers sont de deux types. Le premier inclut ceux qui entrent dans la définition de la loi de 1977 (*Housing and Homeless Persons Act*) et sont donc prioritaires, mais logés par les collectivités locales dans des structures temporaires faute de logements sociaux ; leur nombre a augmenté de 60 % depuis 2012 (soit 78 000 foyers en 2018), mais reste inférieur au nombre de dossiers déposés et traités par les collectivités locales (115 550 en 2016-17). Le nombre de personnes acceptées par les collectivités locales comme étant sans-logis, soit 59 000 en 2016-17, est quant à lui supérieur de 19 000 au chiffre de 2009/10. Le second groupe inclut les personnes sans toit et à la rue (*rough sleepers*), dont le nombre est en augmentation de 169 % depuis 2010 et dépassait 4 700 personnes en 2016-17 (S. Fitzpatrick *et al.*, 2018). La littérature scientifique a montré combien ces deux groupes, ainsi que les locataires sans bail stable ou logement abordable, souffraient de problèmes de santé, de surmortalité (Kottke, Abariotes, Spoonheim, 2018)³⁵. À ce titre, ces hausses sont inquiétantes pour le bien-être des Anglais.

- 41 Enfin, les réformes de l'allocation logement introduites après 2010 ont réduit la capacité des locataires des secteurs locatifs privés et social à payer leur loyer et ont contribué à accroître l'insécurité en matière de logement. Selon l'organisation *Crisis*, la proportion des foyers relogés dans des structures temporaires par les collectivités locales suite à la dénonciation d'un bail par un propriétaire dans le secteur locatif privé (en raison de la baisse des allocations sociales) serait passée de 11 % à 31 % entre 2009 et 2016-17 (S.Fitzpatrick *et al.*, 2018). Ces réformes ont également entraîné des déménagements contraints vers des zones géographiques moins chères, migrations peu propices au sentiment de bien-être subjectif et d'appartenance à un quartier et une communauté. On estime que le nombre de locataires ayant quitté Londres pour ces raisons a ainsi augmenté de 9 % entre 2010-14 (New Policy Institute, 2016 : 9).
- 42 Seule avancée notable, la rénovation du parc social des années 2000 a eu une influence considérable sur les conditions de vie en Angleterre. Elle a permis de mettre aux normes 3,6 millions de logements et s'est traduite par de meilleures conditions de vie pour huit millions de personnes, dont 2,5 millions d'enfants (Marmot, 2010 : 134)

7. Conclusion

- 43 Cet article a cherché à montrer comment le discours politique et l'action publique ont progressivement pris en compte depuis plus d'un siècle la notion de bien-être dans le domaine du logement, sans toutefois utiliser explicitement ce concept jusqu'à une date récente. En raison des multiples dimensions sociales économiques et urbanistiques que le logement revêt, les pouvoirs publics sont intervenus pour améliorer les conditions de vie des Anglais (et plus largement des Britanniques), et agir sur ce qu'il convient d'appeler leur bien-être objectif pendant près d'un siècle, de 1890 à 1979.
- 44 Depuis les années 1980, les gouvernements successifs ont laissé au marché (et accessoirement au secteur associatif) le soin d'assurer un logement décent aux Anglais, signe d'un nouveau consensus interpartisan en matière de politique publique. L'intervention de l'État s'est cantonnée à aider directement des catégories restreintes de la population perçues comme ayant des besoins spéciaux (les sans-logis, les personnes âgées ou vulnérables). On peut néanmoins lire dans le programme *Decent Homes* des travaillistes visant à améliorer les conditions de logement dans le secteur social entre 2000 et 2010, ainsi que dans le programme électoral travailliste de 2017 (et son engagement d'améliorer les conditions de logement telles que l'espace ou l'isolation), un intérêt soutenu du parti pour le bien-être matériel des Anglais (Labour Party, 2017 : 60).
- 45 Après 2010, le contexte économique engendré par la crise financière mondiale de 2008 a justifié des choix financiers peu favorables à l'amélioration du bien-être objectif des Anglais (leurs conditions de logement). Les budgets successifs ont amputé les dépenses appliquées au logement et fragilisé un peu plus le secteur social existant. L'accent placé sur l'accession à la propriété, couplé à un déséquilibre grandissant entre offre et demande en logements, a contribué à exclure un nombre croissant de foyers anglais de ce statut d'occupation. En conséquence, le secteur locatif privé, qui présente le moins de garanties, loge une part croissante de la population anglaise.
- 46 Il est donc difficile de lire dans les choix politiques effectués depuis 2010 une traduction du regain d'intérêt illustré par le programme d'évaluation du bien-être initié par D.

Cameron dans le gouvernement de coalition. Bien que l'ONS se consacre toujours à une évaluation du bien-être dans le domaine du logement (élargie depuis 2013 au bien-être subjectif, à savoir la satisfaction d'habiter un logement donné), cette évaluation semble demeurer lettre morte en l'absence d'intervention directe des pouvoirs publics pour s'attaquer à certaines formes du mal-logement (pénurie de logements sociaux, surpeuplement en hausse, insécurité des locataires, etc.). Discours et pratique se trouvent donc en tension.

- 47 La réforme de la gouvernance du Royaume-Uni post-1997 a conduit à des choix différents en matière de logement et l'émergence d'un agenda politique explicitement axé sur la notion de bien-être dans les autres nations du Royaume (Écosse, pays de Galles en particulier), qu'il n'est pas possible d'analyser dans le cadre de cet article³⁶. S'ils s'avèrent éclairés et adaptés, ces choix contribueront peut-être à légitimer une meilleure prise en compte du bien-être dans la formulation de la politique du logement en Angleterre dans un avenir proche.

BIBLIOGRAPHIE

Assemblée Générale des Nations Unies (1948). *Déclaration universelle des droits de l'Homme*.

Balchin, Paul (1995). *Housing Policy: An Introduction*, London: Routledge, 309 pages.

Balfour, A. J. (1895). "Speech in Manchester", *The Times*, 17/01/1895.

Beech, Matt (2015). The Ideology of the Coalition: More Liberal than Conservative. In Beech Matt and Simon Lee (editors). *The Conservative Liberal Coalition*, London: Palgrave, pp 1-11.

Blair, Tony (1995). *Let us Face the Future: the 1945 Anniversary Lecture*, London: Fabian Society.

Blair, Tony (1998). *Leading the Way: A New Vision for Local Government*, London: IPPR, 1998, 22 pages.

Bowie, Duncan (2017). *Radical Solutions to the Housing Supply Crisis*, Bristol: Policy Press, 185 pages.

Cameron, David (2006). *Built to Last: the aims and values of the Conservative Party*, London: The Conservative Party.

Chadwick, Edwin (1842). *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*, London: HMSO.

The Conservative Party (2010). *Invitation to Join the Government of Britain*, London: The Conservative Party, 131 pages.

Cherry, Gordon (1988). *Cities and Plans: The Shaping of Urban Britain in the 19th Century and Twentieth Centuries*, London: Edward Arnold, 210 pages.

The Conservative Party (2010). *PM Speech on Wellbeing*, 25 November 2010, London, The Conservative Party, www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-wellbeing

The Conservative Party (2007). *Public Services Improvement Policy Group, Restoring Pride in Our Public Services*, London: The Conservative Party.

CUCO (Octobre 1979). *Sale of Council Houses Model Scheme, Guidance Notes*, London: The Conservative Party.

D'Ancona, Mathew (8 janvier 2012). "Cameron won't let the Socialists have fairness all to themselves", *The Sunday Telegraph*.

DCLG (2012). *The Benefit Cap (Housing Benefit) Regulations*, 2012, <http://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2012/9780111526750/contents>

DCLG (2013). *Providing Social Housing for Local People: Statutory Guidance on Social Housing Allocations for Local Authorities in England*, London: DCLG, 7 pages.

DCLG (2016a). *English Housing Survey, 2015-16, Headline Report*, London: DCLG, 61 pages.

DCLG (2016b). *English Housing Survey: People's Perception of their Neighbourhood, 2015-16*, London: DCLG, 24 pages.

DCLG (2016c). *FT1101, Trends in Tenure*, <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/tenure-trends-and-cross-tenure-analysis>

DCLG (2016d). *English Housing Survey, Housing and Well-being Report 2014*, London: DCLG, 29 pages.

DCLG (2017a). *50 years of English Housing Survey*, London, London: DCLG, 26 pages.

DCLG (2017b). *English Housing Survey: headlines report, 2016-17*, London: DCLG, 55 pages.

DCLG (2017c). *House Building: New Build Dwellings, England, June Quarter 2017*, London: DCLG, 25 pages.

DCLG (2017d). *Fixing our Broken Housing Market*, London: DCLG, 106 pages.

DEFRA (2005). *Securing the Future: Delivering UK Sustainable Development UK Strategy*. London: HMSO, 188 pages.

DETR (2000). *Quality and Choice: A Decent Home for All*, London: DETR, 132 pages.

DOE (1977). *Housing Policy: A Consultative Document*, Cmnd 6851, London: HMSO, 160 pages.

Evans, G., N. Wells and A. Moch (2003). "Housing and Mental Health: a Review of the Evidence and a Methodological and Conceptual Critique", *Journal of Social Issues*, Vol. 59, No. 3, 2003, pp. 475-500.

Fazel, Seena, Vivek Kosla, Helen Doll and John Geddes, "The Prevalence of Mental Disorders among the Homeless in Western Countries: Systematic Review and Meta-Regression Analysis", *PLoS Medicine*, Vol. 5, No. 12, 2008, pp. 1670-1681.

Fée, David (1998). Le logement et l'État-providence britannique: 1979-1997, *Revue Française de Civilisation Britannique*, Vol. 9, no. 4, pp. 133-149.

Fijalkow, Yankel (2011). *Sociologie du logement*, Paris: la Découverte, 125 pages.

Fitzpatrick, Suzanne, Hal Pawson, Glen Bramley, Steve Wilcox, Beth Watts and Jenny Wood (2018). *The homelessness monitor: England*, Heriot-Watt University: City Futures Research. Centre, University of New South Wales, Institute for Social Policy, Environment and. Real Estate, 116 pages.

David Cameron (22.05.2006). "David Cameron's Speech to Google Zeitgeist Europe 2006", *The Guardian*.

Giggs, Julia and Robert Walker (2008). *The Cost of Child Poverty for Individuals and Society: a Literature Review*, York: Joseph Rowntree Foundation, 33 pages.

- Helliwell, J.F. *et al.* (eds.) (2013). *World Happiness Report*. New York: UN Sustainable Development Solutions Network. 156 pages.
- HM Government (2011). *Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*, London: HMSO, 88 pages.
- Holmans, Alan (2013). *New Estimates of Housing Demand and New in England, 2011 to 2031*, Tomorrow Paper Series no 16, London: Town and Country Planning Association, 32 pages.
- Howden-Chapman *et al.*, (2007). "Effect of Insulating Houses on Health Inequality: Cluster Randomised study in the Community", *British Medical Journal*, pp. 334-460.
- Joseph Rowntree Foundation (2017). *Briefing: Using the Social Housing Green Paper to boost the supply of low cost rented homes*, York: JRF, 10 pages.
- Kesteman, N. (dir.) (2014). *Le mal-logement*, Informations sociales, Paris, CAF, 152 pages.
- Kottke, Thomas, Abariotes Adriana and Joel Spoonheim (2018). "Access to Affordable Housing promotes Health and Well-Being and reduces Hospital Visits", *The Permanente Journal*, Vol. 22, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5737920/>
- Lund, Brian (2016). *Housing Politics in the UK: Power, Planning and Protest*, Bristol: Policy Press, 362 pages.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: University Press, 154 pages.
- Ministry of Housing and Local Government (1965). *The Housing Programme: 1965 to 1970*, cmd 2838, London: HMSO, 24 pages.
- New Policy Institute (2016). *Movements of Housing Benefit Claimants in London*, London: NOI, 10 pages.
- Levitas, Ruth (1998). *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 277 pages.
- May, Theresa (13 juillet 2016). *Statement from the New Prime Minister*, London: The Conservative Party, www.gov.uk/government/speeches/statement-from-the-new-prime-minister-theresa-may.
- Marmot, Michael (2010). *Fair Society, Healthy Lives: Strategic Review of Health Inequalities in England post 2010*, London: Department for International Development, 242 pages.
- McGregor, J.A. (2007). "Researching wellbeing: from concepts to methodology". In Gough, I. and J. A. McGregor (eds.) *Wellbeing in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University.
- Murie, Alan (2017). "Housing Policy and the Making of Inequality". In Fée, David and Anémone Kober-Smith (editors). *Inequalities in the UK, New Discourses, Evolutions and Actions*, Bingley: Emerald Publishing, pp. 185-205.
- Murie, Alan, Richard Groves and Christopher Watson, (2007). *Housing and the New Welfare State*, London: Ashgate, 230 pages.
- O'Donnel, Gus *et al.*, (2014). *Well-Being and Policy: Report*, London: Legatum Institute, 96 pages.
- OECD (2011). *How's Life?* Paris: OCDE, 284 pages.
- ONS (2015). *Measuring National Well-being: Personal Wellbeing in the UK, 2014 to 2015*, London: ONS, 46 pages.
- Labour Party (2017). *For the Many, not the Few*, London: Labour Party, 126 pages.

Page, Robert (2015). "The Coalition, Poverty and Social Security". In Beech, Matt and Simon Lee (editors). *The Conservative Liberal Coalition*, London: Palgrave, pp 69-80.

Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, NY: Simon and Schuster, 541 pages.

Ridley, Nicholas (1992). *My Style of Government: The Thatcher Years*, London: Fontana, 288 pages.

Royal Commission on the Housing of the Working Classes (1885). *First Report*, c. 4402, London: HMSO, 86 pages.

Shelter (2006). *State of the Nation Report*, London: Shelter. 189 pages.

Social Exclusion Unit (2001). *A New Commitment to Neighbourhood Renewal*, London: Cabinet Office, 127 pages.

Stiglitz, J. E., A. Sen, J. P. Fitoussi (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris, 291 pages.

Whitehead, Christine (1991). "From Need to Affordability: An Analysis of UK Housing Objectives", *Urban Studies*, Vol. 28, No. 6, pp, 871-887.

Wilcox, Steve *et al.* (2016). *UK Housing Review 2016*, Coventry: Chartered Institute of Housing, 256 pages.

NOTES

1. « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires [...] ». De nombreuses lois ont réaffirmé ce droit et consolidé ces principes comme la loi 2007-290 du 5 mars 2007 en France, qui institue un droit au logement opposable ou le *Housing (Homeless Persons) Act* de 1977 et le *Homelessness Reduction Act* au Royaume-Uni. Le premier a créé une obligation pour les collectivités locales britanniques de reloger certaines catégories de la population sans domicile, le second impose aux collectivités de travailler en amont avec les familles vulnérables pour éviter qu'elles se retrouvent à la rue.

2. Le mal-logement se définit par le caractère technique d'un logement (insalubre, surpeuplé, précaire, etc.) ou/ et le statut juridique de ses occupants (qui ne maîtrisent pas la durée de leur hébergement) (N. Kesteman, 2014).

3. Pour de nombreux chercheurs, le bien-être comporte trois dimensions (matérielle, subjective et relationnelle, voir McGregor, 2007) d'où la nécessité d'étudier bien-être subjectif et matériel dans le cas du logement. Bien que des divergences existent, le bien-être subjectif d'un individu est fréquemment défini sur la base de trois critères (degré de satisfaction quant à sa vie, affect/sentiment de bonheur et eudémonie ou sens positif de sa vie, voir le rapport Stiglitz de 2009).

4. Les quatre nations du Royaume-Uni utilisent en effet une méthodologie différente pour leur propre enquête nationale sur les conditions de logement: contrairement à l'*English Housing Survey*, la *Northern Ireland House Conditions Survey* se base sur un échantillon plus restreint, n'est pas annuelle et n'inclut pas de données sur la valeur marchande des logements ; la *Scottish House Condition Survey* est semblable à l'EHS et a fusionné avec la *Scottish Household Survey* en 2012 ; la *Living in Wales Annual Sample Survey* couvrait les mêmes rubriques que l'EHS, mais a été remplacée en 2009 par la *National Survey for Wales*. En outre, la définition d'un logement décent varie d'une nation à l'autre.

5. Voir par exemple, *The Poor and the Poorest* en 1965 par P. Abel-Smith et P. Townsend ou *The Children and Poverty* de D. Piachaud en 1981 ou encore *Britain Divided* en 1997 dirigé par A. Walker et C. Walker.
6. "Today the government is asking the Office of National Statistics to devise a new way of measuring wellbeing in Britain. And so from April next year, we'll start measuring our progress as a country, not just by how our economy is growing, but by how our lives are improving; not just by our standard of living, but by our quality of life" (The Conservative Party, 2010).
7. "It's time we admitted that there's more to life than money and it's time we focused not just on GDP but on GWB – general wellbeing".
8. "Wellbeing can't be measured by money or traded in markets. It's about the beauty of our surroundings, the quality of our culture and, above all, the strength of our relationships. Improving our society's sense of wellbeing is, I believe, the central political challenge of our times. Now I think this is something that is important to our goal of trying to create a more family-friendly country and it is something I have been calling for a long time".
9. "Personal well-being, our relationships, health, what we do, where we live, personal finance, the economy, education and skills, governance, the natural environment".
10. Dans la rubrique 5 "where we live"; ils sont intitulés respectivement: "satisfaction with accommodation", "felt fairly/very safe walking alone after dark" et "agreed strongly they felt they belonged to their neighbourhood".
11. Respectivement : "how satisfied are you with your life nowadays? to what extent do you feel the things you do in your life are worthwhile? how happy did you feel yesterday et how anxious did you feel yesterday?"
12. "A separate bedroom is allowed for each married or cohabiting couple, any other person aged 21 or over, each pair of adolescents aged 10-20 of the same sex, and each pair of children under 10. Any unpaired person aged 10-20 is notionally paired, if possible, with a child under 10 of the same sex, or, if that is not possible, he or she is counted as requiring a separate bedroom, as is any unpaired child under 10", Housing Act, 1935, §2(1).
13. Douche ou baignoire, un WC intérieur, un lavabo et un accès à l'eau chaude et froide à trois points du logement.
14. Présentant des problèmes de stabilité, d'humidité, d'éclairage, de ventilation, de rejet des eaux usées ou une absence de raccordement au réseau d'eau potable, ou d'équipement sanitaire ou de cuisine.
15. Consulté le 23/04/2108, accessible à <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/housing/housing-conditions/overcrowded-households/latest>
16. Voir par exemple Hansard, *HC Deb 08 May 1874 vol 218 cc1943-87, Dwellings of Working People in London*.
17. "That such disease, wherever its attacks are frequent is always found in connection with the physical circumstances above specified".
18. *Torrens Act* de 1868 et le *Cross Act* de 1875 accordant des pouvoirs facultatifs aux collectivités locales.
19. Voir A. J. Balfour, Hansard, HC, vol. CCLXXXV, col. 509.
20. *The Times*, 13/11/18, p. 9c.
21. Voir Local Government Circular 192, 14/11/18, p. 1 et PRO CAB 23/9, WC 525 (04/02/19), p. 7.
22. "It will proceed with a housing programme with the maximum practical speed until every family in this island has a good standard of housing", *The Labour Party Manifesto*, 1951.
23. "Her Majesty's Government believe that the people of this country prefer, in housing as in other matter, to help themselves as they can rather than rely wholly or mainly upon the efforts of the Government".
24. "Housing was the area where Margaret Thatcher thought it was easiest to start to dismantle the dependency culture".

25. "Home-ownership ... helps create greater responsibility and stability in society".
26. New Deal for Communities 1998 et National Strategy Action Plan 2001.
27. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/junebudget_speech.htm, consulté le 5 février 2017.
28. "A thriving, active but stable housing market that offers choice, flexibility and affordable housing is critical to our economic and social wellbeing".
29. "Housing is crucial for our social mobility, health and wellbeing – with quality and choice having an impact on social mobility and wellbeing from an early age, and our homes accounting for about half of all household wealth".
30. Sa définition se prête à controverse, mais inclut pour le gouvernement conservateur tous les programmes aidés par l'État, quel que soit le niveau du loyer, et non plus comme auparavant le seul logement social.
31. "You can just about manage but you worry about the cost of living".
32. "High rents are bad news for all taxpayers including those who own their own home. If rents are too high, then private renters struggle to pay - and the taxpayer has to foot the bill with more Housing Benefit".
33. "So the shortage of housing in this country reinforces inequality. It prevents social mobility and stops people fulfilling their potential. It creates and exacerbates divisions between generations and between those who own property and those who do not", Discours de T. May, 5 mars 2018.
34. "Most tenants have a good experience of renting. Recent English Housing Survey research shows that 85 per cent of tenants in the private rented sector are very or fairly satisfied with their accommodation", HM Government, 2011: 35.
35. Voir aussi D.S. Morrison, *Homelessness as an independent risk factor for mortality*, University of Glasgow, 2009.
36. Voir Lund, Brian, *Housing Politics in the UK: Power, Planning and Protest*, Bristol: Policy Press, 2016.

RÉSUMÉS

Notre article se propose d'étudier les liens entre logement, politique du logement et bien-être en Angleterre principalement et accessoirement au Royaume-Uni. Il s'articule autour de trois points principaux. Premièrement, notre article explique comment l'évaluation explicite du bien-être subjectif s'est imposée récemment dans le domaine du logement, en réponse aux injonctions gouvernementales. Cette évaluation est venue compléter une longue tradition d'évaluation du bien-être objectif des Britanniques (sans utiliser ce concept néanmoins) qui souligne les liens entre logement et bien-être matériel. En second lieu, dans une perspective historique, notre article s'intéresse à l'évolution du discours des pouvoirs publics en relation avec l'objet logement pour mettre en lumière quelle dimension du bien-être matériel a été privilégiée sur le temps long. Enfin, notre article analyse les mesures gouvernementales post-2010 dans le domaine du logement et montre combien les choix politiques sont en tension avec le discours officiel sur le bien-être et sont peu susceptibles d'améliorer celui-ci.

This article explores the links between housing, housing policy and well-being in England essentially, as well as the UK in a more limited way. It focuses on three central points : first, it

explains how assessing subjective well-being has become an official concern in relation to housing in response to government demands. It builds on a long-standing tradition of assessing objective or material well-being in the field of housing. Second, in a historical perspective, this article focuses on the changing official discourse in relation to housing to underscore how material well-being has been construed over time. Lastly, the article analyses post-2010 housing measures and posits that there is a discrepancy between the official rhetoric of well-being and the policies implemented since 2010.

INDEX

Mots-clés : logement, construction, austérité, propriété, location, sans-domicile, bailleurs sociaux, santé, logement abordable, bien-être

Keywords : housing, construction, austerity, home ownership, renting, homelessness, social landlords, health, affordable housing, well-being

AUTEUR

DAVID FÉE

Professeur de civilisation britannique, Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris 3. Directeur, Centre de recherche sur la Grande-Bretagne contemporaine, david.fee@sorbonne-nouvelle.fr